

University of Groningen

## Hanteerbaarheid en Gezondheidsrecht

Hubben, Joep; Dorscheidt, Jozef

*Published in:*  
Hanteerbaar Privaatrecht

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Hubben, J., & Dorscheidt, J. (2015). Hanteerbaarheid en Gezondheidsrecht. In F. Brandsma, W. D. Kolkman, H. B. Krans, A. J. Verheij, L. C. A. Verstappen, & F. M. J. Verstijlen (editors), *Hanteerbaar Privaatrecht* (blz. 177-192). (GCL-reeks). Boom Juridisch.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Hanteerbaarheid en gezondheidsrecht

J.H. Hubben & J.H.H.M. Dorscheidt

## 1 Inleiding

Een van de speerpunten van de sectie Gezondheidsrecht van de vakgroep Privaatrecht is het doen van onderzoek naar de gepubliceerde en ongepubliceerde medische tuchtrechtspraak. Het tuchtrecht is immers een belangrijk instrument van rechtshandhaving op het terrein van de gezondheidszorg. Van eerder onderzoek kan worden genoemd het in 2013 gepubliceerde onderzoek naar de tuchtrechtspraak over keel-, neus- en oorheelkunde, dat een vervolg vormde op eerdere boekpublicaties over huisartsen, chirurgen, gynaecologen, apothekers, anesthesiologen en psychiaters.<sup>1</sup>

Op verzoek van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de tuchtrechtspraak als onderdeel van de evaluatie van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), waarin de regeling van het tuchtrecht is ondergebracht. Deze evaluatie is in de periode 2012-2014 uitgevoerd in samenwerking met de sectie Gezondheidsrecht van de Universiteit Utrecht (prof. mr. J.G. Sijmons).<sup>2</sup>

Bij de bespreking van de hanteerbaarheid van het tuchtrecht dringt zich als eerste vraag op of de juiste klachten bij het medisch tuchtcollege terechtkomen. Op grond van de feiten kan die vraag moeilijk anders dan ontkennend worden beantwoord. Al vele jaren achtereen is het beeld constant: twee derde van alle klachten wordt in raadkamer afgewezen als ongegrond, niet-ontvankelijk verklaard of ingetrokken. Slechts een derde van alle klachten blijkt van voldoende gewicht om te kunnen leiden tot een mondelinge behandeling ter zitting.

Dit geeft ernstig te denken. Veel klagers zijn met hun ongenoegen over de gang van zaken in de relatie met een hulpverlener bij het tuchtcollege in feite aan het verkeerde adres. De klacht is in die gevallen inhoudelijk zo licht, te weinig gefundeerd of voldoet niet aan basale vereisten dat, naar het oordeel van het tuchtcollege, die niet tot een mondelinge behandeling kan leiden en wordt afgedaan in raadkamer (buiten aanwezigheid van partijen). Dat leidt tot frustratie bij een jaarlijks groeiend legertje

1 M. van Leusden, P. Olde Kalter & J.H. Hubben, *De KNO-arts in de tuchtrechtspraak*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

2 Tweede evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg -- prof. mr. dr. J.G. Sijmons, mr. N.O.M. Woestenburger, mr. dr. J.H.H.M. Dorscheidt, L.T. Schudde, mr. drs. F.W. Visser, mr. L.F. de Jager, mr. C.P.M. Akerboom, prof. dr. H.B. Winter, prof. mr. dr. J.H. Hubben, Den Haag: ZonMw, oktober 2013. Zie ook het regeringsstandpunt van 2 december 2014, *Kamerstukken II* 2014/15, 29292, 211.

van vele honderden teleurgestelde klagers en betekent een risico van ondermijning van het vertrouwen in de tuchtrechtspraak. Dat is betreurenswaardig, gezien de spanningen die de tuchtcolleges in de periode sinds de vorige evaluatie (2002)<sup>3</sup> leverden om de beeldvorming over de tuchtrechtspraak te verbeteren en daarmee ook het vertrouwen in dit instrument. Dat is onder andere gedaan door de uitspraken via internet toegankelijk te maken, uitvoeriger (gezamenlijke) jaarverslagen op te stellen, de zittingen steeds vaker vooraf te laten gaan door een publiekssamenvatting van de kern van de te behandelen klachten en, incidenteel, een nadere toelichting in de media te geven.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat relatief weinig zware zaken aan de tuchtcolleges worden voorgelegd. Zo heeft het Openbaar Ministerie de vraag gesteld hoe het betrekkelijk lage aantal klachten per jaar te verenigen is met het in (herhaalde) onderzoeken gebleken getal van ten minste duizend gevallen per jaar van vermijdbaar overlijden in ziekenhuizen.<sup>4</sup> Zelfs wanneer ervan wordt uitgegaan dat het daarbij lang niet altijd om verwijtbaar medisch handelen gaat, worden maar weinig van deze gevallen aan de tuchtrechter ter beoordeling voorgelegd. Een vergelijkbare vraag heeft het Openbaar Ministerie gesteld over het groeiend aantal calamiteiten (2011: circa 8500 meldingen) dat op grond van art. 4a van de Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwz) aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) wordt gemeld, terwijl die toename nauwelijks tot uitdrukking komt in het aantal klachten van de IGZ bij de tuchtcolleges.

Ook in ander opzicht dreigt het vertrouwen in de tuchtrechtspraak te worden aangetast. Het grote aantal in raadkamer afgewezen klachten beïnvloedt in belangrijke mate het percentage gegrond verklaarde klachten. Dat is in de afgelopen jaren geleidelijk gedaald tot circa 14 procent van alle klachten. Hiervan kan een verkeerde indruk uitgaan en het bevestigt de onder patiënten/consumenten sterk verbreide opvatting dat het tuchtcollege de beroepsbeoefenaar de hand boven het hoofd houdt. Dit lage percentage gegrond verklaarde klachten wordt echter sterk beïnvloed door het hoge aantal klachten dat in raadkamer wordt afgedaan. Wanneer alleen het aantal ter zitting behandelde klachten in de beschouwing wordt betrokken, blijkt het percentage gegrond verklaarde klachten in de periode 2007-2013 jaarlijks steeds ruim 40 procent te bedragen. Het draagt bij aan een meer realistische beeldvorming over de tuchtrechtspraak indien meer tuchtklachten geschikt blijken te zijn voor een mondelinge behandeling ter zitting.

In het onderzoek is nagegaan of het probleem van te veel bagatelzaken kan worden verlicht door verwijzing naar andere klachteninstanties of het zo nodig betrekken van andere klachteninstanties. Ook wordt onder ogen gezien of het gewenst is de mogelijkheid te openen tot wijziging en uitbreiding van de klacht. Verder dient zich

- 3 J.M. Cuperus-Bosma e.a., *Evaluatie: Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg* (reeks evaluatie regelgeving, deel 12), Den Haag: ZonMw 2002.
- 4 M. Langelaan e.a., *Monitor Zorggerelateerde Schade 2008*, Utrecht/Amsterdam: Nivel/EMGO 2010.

de vraag aan of een zittersbeslissing soel Om te bevorderen onderzoek zich op i het invoeren van eer de IGZ als klager in

Tot slot komt aan de colleges (verhoudir op de noodzaak tot BIG.

## 2 Verwijzing

Onder de huidige daarvoor in aanr waarbij de beroep is het dringend g beschikken. Die v en het klachtrecht nen te zijn. Voort laagdrempelige e verwijzing van e werkgever is aan ganisatie waarbi groep waarvan h aanvaarde Wet l wordt onder klai aanleiding van c over door een g Verder draagt c voor de burger nogal eens wor ter behartiging gericht om de b gedragsregels t

- 5 Dit effect door haar Deze oplo ging voor
- 6 Kamerstu

de vraag aan of een eenvoudige afdoening van klachten door middel van een voorzittersbeslissing soelaas kan bieden.

Om te bevorderen dat zwaardere klachten aanhangig worden gemaakt, richt het onderzoek zich op introductie van de mogelijkheid van ondersteuning van klager, het invoeren van een kostenvergoeding voor klager en de vergroting van de rol van de IGZ als klager in tuchtzaken.

Tot slot komt aan de orde de vraag of er aanleiding is de samenstelling van de tuchtcolleges (verhouding juristen-beroepsbeoefenaren) te wijzigen en wordt ingegaan op de noodzaak tot aanpassing van de tuchtnorm die is neergelegd in art. 47 Wet BIG.

## 2 Verwijzing naar andere klachteninstanties

Onder de huidige wet heeft het tuchtcollege geen mogelijkheid om een klacht die daarvoor in aanmerking komt allereerst te verwijzen naar de klachteninstantie waarbij de beroepsbeoefenaar of zijn werkgever is aangesloten. Naar onze mening is het dringend gewenst dat het tuchtcollege over een dergelijke bevoegdheid kan beschikken. Die verwijzingsmogelijkheid doet recht aan het feit dat het tuchtrecht en het klachtrecht een sterke onderlinge relatie hebben en met elkaar verbonden dienen te zijn. Voorts wordt daarmee bevorderd dat klachten en geschillen op een zo laagdrempelige en efficiënt mogelijke wijze tot een oplossing worden gebracht. De verwijzing van een klacht naar een klachteninstantie waarbij de beklagde of diens werkgever is aangesloten, bevordert ook de zelfreinigende werking binnen de organisatie waarbinnen betrokkene werkzaam is, respectievelijk binnen de beroepsgroep waarvan hij deel uitmaakt.<sup>5</sup> Indien de door de Eerste Kamer in oktober 2015 aangevaarde Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) in werking treedt, wordt onder klachteninstantie begrepen het onderzoek door de zorgaanbieder naar aanleiding van de klacht (art. 17) en de beslechting van een eventueel geschil daarover door een geschilleninstantie (art. 19).<sup>6</sup>

Verder draagt de introductie van deze mogelijkheid tot verwijzing eraan bij dat voor de burger wordt verduidelijkt dat het tuchtrecht geen klagersrecht is, zoals nogal eens wordt verondersteld. Het tuchtrecht dient immers niet in de eerste plaats ter behartiging van de persoonlijke belangen van de klager, maar is primair erop gericht om de beroepsstandaard en de binnen de beroepsgroep geldende normen en gedragsregels te handhaven.

5 Dit effect gaat verloren indien de suggestie van De Die wordt gevolgd om voor een pakket nader door haar omschreven lichte klachten het tuchtcollege ten principale onbevoegd te verklaren. Deze oplossing is patiëntonvriendelijk (M. de Die, *Gewaarborgde kwaliteit* (Preadvies Vereniging voor Gezondheidsrecht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2008, p. 171).

6 *Kamerstukken I* 2014/15, 32402.

## 2.1 Het zo nodig betrekken van klachteninstanties bij de beoordeling

Om te voorkomen dat tuchtcolleges onnodig worden belast met klachten die sneller, en dus beter, elders kunnen worden behandeld, zijn verder de volgende maatregelen voorgesteld.

Het klaagschrift dient te vermelden of de klacht reeds is voorgelegd aan de beklagde of de organisatie waarbinnen de beklagde werkzaam is, of aan een klachteninstantie waarbij de beklagde of diens organisatie is aangesloten. Indien dit niet het geval is, dient – zo mogelijk – de reden daarvoor in het klaagschrift te worden vermeld. Indien de klacht wel is voorgelegd aan een klachteninstantie, dient in het klaagschrift de uitkomst van die procedure te worden vermeld, zo mogelijk met bijvoeging van de daarop betrekking hebbende stukken.

Dit voorstel moet er niet toe leiden dat de klager het recht wordt ontnomen de klacht voor te leggen aan het tuchtcollege. Daarom dient duidelijk te zijn dat na de behandeling door de klachteninstantie de klager in beginsel bevoegd is het tuchtcollege te verzoeken de klacht alsnog in behandeling te nemen. Het is alleszins redelijk om hieraan voorwaarden te verbinden zodat de betreffende hulpverlener niet zonder goede reden tweemaal in een procedure wordt betrokken. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het *ne bis in idem*-beginsel er niet aan in de weg staat dat na behandeling van de klacht door de klachteninstantie de klacht alsnog wordt voorgelegd aan de tuchtrechter. Er is immers nog geen tuchtrechtelijke eindbeslissing genomen ten aanzien van de beklagde hulpverlener.

Indien blijkt dat een klacht niet eerst is voorgelegd aan een dergelijke klachteninstantie, dient de voorzitter van het tuchtcollege de bevoegdheid te hebben om te besluiten de klacht alsnog in handen te stellen van die klachteninstantie.

Het gaat hier overigens om een discretionaire bevoegdheid van de voorzitter. Het is niet de bedoeling om alle klachten te verwijzen naar de klachteninstantie. In geval van klachten die zich naar hun aard niet lenen voor behandeling door een klachteninstantie – bijvoorbeeld vanwege de ernst van de klacht, blijkend uit ernstig letsel of overlijden van de patiënt, of vanwege het spoedeisend karakter – kan de voorzitter ervoor kiezen de zaak te laten afhandelen door het tuchtcollege. Indien de voorzitter van het tuchtcollege besluit dat de klacht eerst dient te worden behandeld door de betreffende klachteninstantie, draagt hij er tevens zorg voor dat de op de zaak betrekking hebbende stukken in handen komen van die instantie en stelt hij klager en beklagde daarvan op de hoogte.

## 2.2 De mogelijkheid tot wijziging en uitbreiding van de klacht

Het blijkt in de praktijk niet eenvoudig voor een klager om de klacht op de juiste wijze te omschrijven en zelfs komt het voor dat de klager onvoldoende informatie heeft om zijn klacht tegen de juiste beroepsbeoefenaar in te dienen. Dit laatste doet zich met name voor indien meerdere beroepsbeoefenaren in een gecompliceerde setting bij de behandeling of het onderzoek betrokken zijn geweest en de klager niet of moeilijk kan vaststellen aan wie de veronderstelde cruciale tekortkomingen kunnen worden toegeschreven. Dit leidt meer dan eens tot het ongewenste gevolg dat het tuchtcollege een klacht moet afwijzen omdat die ontoereikend is geformuleerd,

dan wel tegen de verkeerde bevoegdheid van de klager. Het is onbevredigend dat alle klachten die een maatregel wettig eveneens een belangrijk belang hebben tegen wie geen klacht :

Om dit effect van onevenwicht in de bevoegdheid van de klager te breiden. De wens is om de klachten schriftelijke stukken te verzamelen. Immers blijken dat de individuele beroepsbeoefenaren in onze visie het tuchtcollege schikken om de omvang van bepaalde feiten of bevoegdheden te bepalen. Volgens art. 6 EVRM met betrekking tot een klacht die mede wordt behandeld door deze bevoegdheid die vervolgens niet door het tuchtcollege.<sup>10</sup>

Het gaat echter naar de klager dat andere, door de klager naar voren kon worden gebracht het tuchtcollege 'in een gespannen voet met de klachteninstantie'.<sup>11</sup>

Vanzelfsprekend dient de klager zodanig de beroepsbeoefenaar (gewijzigde) klacht te behandelen van de klachteninstantie. De mogelijkheid tot klachten dienen te bestaan t

- |    |  |
|----|--|
| 7  | CTG 4 maart 20   |
| 8  | De voorzitter van het tuchtcollege klacht bepleit in   |
| 9  | Zie o.a. A. Ruben, p. 251. Haar suggestie van 'onafgebroken' de beperkte tuchtrechtelijke klachteninstantie dit laatste niet t |
| 10 | Enigszins vergelijkbaar met de klachteninstantie   |
| 11 | In die zin ook met betrekking tot de gezondheidszorg.  |

dan wel tegen de verkeerde beroepsbeoefenaar aanhangig is gemaakt. Ook is het onbevredigend dat alleen aan de beroepsbeoefenaar tegen wie de klacht is ingediend een maatregel wordt opgelegd, terwijl duidelijk is dat andere hulpverleners eveneens een belangrijke rol speelden in de toedracht die tot de klacht leidde, maar tegen wie geen klacht aanhangig is gemaakt en die daarom vrijuit gaan.<sup>7</sup>

Om dit effect van onevenwichtigheid weg te nemen bepleiten wij de introductie van de bevoegdheid van het tuchtcollege om de omvang van de klacht te wijzigen of uit te breiden. De wens hiertoe kan bij de klager opkomen op basis van de gewisselde schriftelijke stukken of op basis van het mondeling vooronderzoek. Daarbij kan immers blijken dat de klacht betrekking heeft op meer of andere feiten of op meer individuele beroepsbeoefenaren dan zijn opgenomen in het klaagschrift. Verder zou in onze visie het tuchtcollege ambtshalve over de bevoegdheid moeten kunnen beschikken om de omvang van de klacht te wijzigen, ook als dat een beperking tot bepaalde feiten of bepaalde beroepsbeoefenaren inhoudt. Ook binnen de tuchtcolleges bestaat steun voor de introductie van deze bevoegdheid.<sup>8</sup> De problematiek van art. 6 EVRM met betrekking tot de (schijn van) partijdigheid bij de beoordeling van een klacht die mede door het tuchtcollege zelf is geformuleerd,<sup>9</sup> kan worden opgelost door deze bevoegdheid te geven aan de vooronderzoeker van het tuchtcollege, die vervolgens niet deelneemt aan de beoordeling van de klacht ten gronde door het tuchtcollege.<sup>10</sup>

Het gaat echter naar onze mening te ver om deze bevoegdheid zodanig uit te breiden dat andere, door de klager niet aangeklaagde hulpverleners die tijdens de procedure naar voren komen als mogelijk bij de zaak betrokken partij, ambtshalve door het tuchtcollege 'in staat van beschuldiging' kunnen worden gesteld. Dat staat op gespannen voet met de taak van het tuchtcollege als rechterlijke en onpartijdige instantie.<sup>11</sup>

Vanzelfsprekend dienen voldoende processuele waarborgen te worden aangebracht zodat de beroepsbeoefenaar die het aangaat zich voldoende kan verweren tegen de (gewijzigde) klacht. Alle bepalingen inzake de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van de klacht dienen dan ook van overeenkomstige toepassing te zijn. De mogelijkheid tot wijziging van de omvang van de klacht zou naar onze mening dienen te bestaan tot aan de behandeling van de klacht ter zitting. Vanzelfsprekend

- 7 CTG 4 maart 2004, *TvGR* 2004/30, p. 314 e.v. Eveneens *Stort.* 2004, 56.
- 8 De voorzitter van het CTG, mr. A.H.A. Scholten, heeft deze bevoegdheid tot wijziging van de klacht bepleit in een uitzending van het tv-programma *Brandpunt*, 26 april 2013.
- 9 Zie o.a. A. Rube, *Tuchtrecht in de gezondheidszorg: tijd voor verandering*, *TvGR* (37) 2013, m.n. p. 251. Haar suggestie om de onderzoeker los te maken van het tuchtcollege en de positie te geven van 'onafhankelijk openbare aanklager' strookt niet met ons idee om de vooronderzoeker de beperktere taak te geven de klacht interpreterend zo nodig uit te breiden of te wijzigen, maar dit laatste niet met het doel op basis van eigen onderzoek zelfstandig klachten te formuleren.
- 10 Enigszins vergelijkbaar in dit opzicht met de rechter-commissaris in strafzaken.
- 11 In die zin ook J.S.H. Holtrop, *De kaderwet tuchtprocesrecht*, in: *Jaarverslag Tuchtcollege Gezondheidszorg*, 2009, p. 9.

behoort degene die het betreft in de gelegenheid te worden gesteld om te worden gehoord, alvorens wijziging van de omvang van de klacht plaatsvindt.

### 3 Afdoening door middel van een voorzittersbeslissing

Indien de voorzitter van het tuchtcollege de mogelijkheid krijgt om klachten waarvan aanstonds duidelijk is dat die eenvoudig kunnen worden afgehandeld, af te doen bij voorzittersbeslissing, kan worden voorkomen dat zaken die snel kunnen worden afgedaan een betrekkelijk groot beslag leggen op de capaciteit van het tuchtcollege. Het is immers dan niet nodig dat de klacht door een voltallig college wordt afgedaan. Wel moet in dat geval de voorzitter zowel de klager als de beklaagde in de gelegenheid stellen te worden gehoord. In onze visie dient de voorzitter tot aan de behandeling van de klacht ter zitting in elke fase van het geding te kunnen besluiten de zaak met een voorzittersbeslissing af te doen. Vanwege het belang om een snelle afhandeling van relatief eenvoudige klachten te bevorderen wordt voorgesteld om tegen een dergelijke voorzittersbeslissing niet de mogelijkheid van beroep open te stellen, maar alleen het rechtsmiddel van verzet van toepassing te verklaren.

Verder is het nodig om te stimuleren dat juist de relatief zwaardere zaken wel aan het tuchtcollege worden voorgelegd. Voor het onderscheid tussen zwaardere en lichte klachten kan worden aangesloten bij de omschrijving van calamiteit in art. 4a Kwz. Wij menen dat het nodig is meer (wettelijke) instrumenten in het leven te roepen en bestaand instrumentarium te verfijnen.

### 4 Ondersteuning van klager bij tuchtprocedure

Voor het indienen van een klacht ligt het primaat nu bij de patiënt, respectievelijk diens nabestaande(n). Voor hen is het vaak moeilijk om de medische problematiek die zich heeft voorgedaan voldoende te doorgronden om een eventuele klacht goed te kunnen funderen. Ook de tuchtcolleges hebben erop gewezen dat hiermee een te grote verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zorg wordt gelegd bij de individuele patiënt, hetgeen niet bijdraagt aan de hanteerbaarheid van het tuchtrecht.

Dat is niet in het belang van de kwaliteit van zorg die het tuchtrecht beoogt te bevorderen. In dat opzicht valt niet goed te verdedigen dat juist de ernstige calamiteiten die zich in de gezondheidszorg voordoen in veel gevallen niet aan de tuchtrechter ter beoordeling worden voorgelegd. Zo dreigt het tuchtrecht zijn doel voorbij te schieten. Als oplossing is overwogen dat de secretaris van het tuchtcollege de klager ondersteunt bij de opstelling van de klacht. Dit is echter geen goed begaanbare weg omdat een dergelijke vorm van ondersteuning de onpartijdigheid van het betreffende tuchtcollege gemakkelijk in het geding kan brengen. Dat argument is ook door de tuchtcolleges naar voren gebracht in het kader van ons onderzoek.

Het door de minister aan ondersteuning van per deskundigen op medische kennis van klagers

### 5 Mogelijkheid

Het is zeer wel denkbaar dat de kosten van de rechterlijke kosten van recht. Daarom bepleiten wij het tuchtcollege om, in het geval van een klacht, de beklaagde te laten maken in ver

Wij herhalen verder dat voor gevallen waarin de kosten van zijn verzet. Tuchtwet bestaande uit herintroduceren.<sup>13</sup> Het perspectief van de t

#### 5.1 Vergroting overnemen (stellen)

Om te bevorderen de kosten van de rechterlijke kosten van recht. Daarom bepleiten wij het tuchtcollege om, in het geval van een klacht, de beklaagde te laten maken in ver

### 6 De IGZ als

Het gebruik door de rechterlijke kosten van recht. Daarom bepleiten wij het tuchtcollege om, in het geval van een klacht, de beklaagde te laten maken in ver

Een totaal van 10: worden gekwalificeerd

12 Kamerstukken I, 1995-1996, 26 800, IGZ, 15 februari 1996.  
13 Zie CMT 11, 1995, 103d, p. 5.



Het door de minister aangekondigde zorgloket achten wij een zeer nuttige vorm van ondersteuning van personen die een tuchtklacht overwegen, mits bij dit loket ook deskundigen op medisch gebied beschikbaar zijn.<sup>12</sup> Juist op medisch gebied blijkt de kennis van klagers vaak tekort te schieten.

## 5 Mogelijkheid van kostenvergoeding voor klager

Het is zeer wel denkbaar dat klagers afzien van het indienen van een klacht als gevolg van de kosten die gemoeid zijn met het aanhangig maken daarvan (met name kosten van rechtsbijstand en het eventueel inschakelen van een deskundige). Daarom bepleiten wij om in het tuchtrecht te voorzien in de mogelijkheid voor het tuchtcollege om, in geval van een geheel of gedeeltelijke gegrondverklaring van de klacht, de beklaagde te veroordelen in de kosten die de klager redelijkerwijs heeft moeten maken in verband met de behandeling van de klacht.

Wij herhalen verder het pleidooi uit de vorige evaluatie (2002) van de Wet BIG om voor gevallen waarin een beroepsbeoefenaar uitzonderlijke kosten heeft moeten maken voor zijn verdediging en in het gelijk wordt gesteld, de onder de Medische Tuchtwet bestaande mogelijkheid van een vergoeding ten laste van 's Rijks kas te herintroduceren.<sup>13</sup> Dat bevordert de hanteerbaarheid van het tuchtrecht vanuit het perspectief van de beroepsbeoefenaar.

### 5.1 Vergroting rol IGZ als klager in tuchtzaken (indienen van klachten; overnemen van klachten; gebruik bevoegdheid hoger beroep in te stellen)

Om te bevorderen dat de juiste klachten bij de tuchtcolleges aanhangig worden gemaakt, menen wij dat het nodig is de rol van de IGZ in het tuchtrecht in een aantal opzichten te vergroten: bij het indienen van klachten, het overnemen van klachten en het gebruik van de wettelijke bevoegdheid om hoger beroep in te stellen.

## 6 De IGZ als klager

Het gebruik door de IGZ van de wettelijke bevoegdheid om een tuchtklacht aanhangig te maken, vertoont in de periode waarop ons onderzoek zich richt een grillig verloop. Er zijn in die periode jaren waarin geen of nauwelijks een klacht is ingediend, afgewisseld met jaren waarin sprake is van een duidelijke toename. 2012 is het jaar met de meeste klachten van de IGZ (38).

Een totaal van 105 klachten in een periode van tien jaar kan niet anders dan als laag worden gekwalificeerd. De sterke fluctuatie in het aantal klachten per jaar wijst

<sup>12</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33149, 17, m.n. par. 3.4 en 4.4 (kabinetsreactie onderzoeksrapporten IGZ, 15 februari 2013).

<sup>13</sup> Zie CMT 11 april 1996, *MC* 1997/52, p. 1016-1018. Zie ook *Kamerstukken II* 1992/93, 19522, 103d, p. 5.



er bovendien op dat in de onderzoeksperiode geen consistent beleid heeft bestaan voor het gebruik van deze klachtbevoegdheid, ondanks het feit dat in de evaluatie van 2002 al de noodzaak is gesignaleerd van 'nadere verduidelijking van de taak en verantwoordelijkheid van de IGZ als klager in tuchtzaken'.

Het in 2012 ingezette beleid van de IGZ om in meer gevallen het initiatief te nemen om een klacht bij het tuchtcollege aanhangig te maken, dient zonder meer te worden bevorderd. Wel is duidelijk dat de IGZ zich bij het indienen van klachten bij tuchtcolleges sterk richt op seksueel grensoverschrijdend gedrag.<sup>14</sup> Ook de tuchtcolleges geven aan behoefte te hebben aan een duidelijker beleidslijn van de IGZ bij het aanhangig maken van klachten. Zij menen dat de IGZ nogal eens 'een ongelukkige hand' heeft in de keuze van zaken die worden aangebracht. De IGZ zou zich volgens de tuchtcolleges moeten richten op de zwaardere zaken waarbij een beroepsbeoefenaar 'uit de circulatie' moet worden genomen en voortgezette beroepsuitoefening dus niet meer verantwoord is dan wel er op kwaliteitsgebied 'iets algemeen aan de hand is dat uitgaat boven het individuele geval'.

Deze kritiek verbaast omdat de IGZ sinds 2009 beschikt over een vrij gedetailleerd handhavingsschema voor het indienen van een tuchtklacht. In dit schema zijn algemene criteria (specifieke preventie, generale preventie, rechtsontwikkeling) en specifieke criteria (ernst van het feit, kans op herhaling, mate van risico voor de patiënt, recidive van de kant van de hulpverlener, ontbreken van een duidelijke norm, bijzondere omstandigheden) voor de besluitvorming over een tuchtklacht uitgewerkt. Deze handleiding bevat zelfs een reeks wegingsfactoren die bij het bereiken van een bepaald aantal 'punten' ertoe moet leiden: 'tuchtklacht wordt voorbereid tenzij er redenen zijn om (gemotiveerd) van uitkomst van de score af te wijken'.<sup>15</sup>

Tegen de achtergrond van dit in werking getreden handhavingsschema valt het lage aantal tuchtklachten van de IGZ nog minder goed te begrijpen.

De noodzaak van bestendig beleid inzake het aanbrengen van tuchtzaken door de IGZ is onderstreept door het publieke en parlementaire debat naar aanleiding van de zaak *Jansen Steur* en de eind 2012 uitgebrachte rapporten van Sorgdrager en Van der Steenhoven over de IGZ.<sup>16</sup>

De praktijk laat zien dat de IGZ tot op heden slechts zeer incidenteel gebruik maakt van haar bevoegdheid om de klacht van een patiënt over te nemen, terwijl de IGZ in het kader van de evaluatie heeft aangegeven de klacht over te nemen indien er

14 J.M. Cuperus-Bosma e.a., *Evaluatie: Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg* (reeks evaluatie regelgeving, deel 12), Den Haag: ZonMw 2002, p. 211.

15 Handhavingsschema indienen van een tuchtklacht, Staatstoezicht op de Volksgezondheid, 5 oktober 2009, m.n. p. 8.

16 Zie over dit onderzoek de brieven van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 2 april 2012 en 25 mei 2012, *Kamerstukken II* 2011/12, 33149, 9 en 13.

sprake is van 'een groot dringend gewenst. Indie van tekortschietende kw het niet afhankelijk te zi ter beschikking heeft of

## 7 Samenstelling t

Sinds de invoering van ten en twee beroepsbeo als zeer beperkt ervaren fenaar als een gemis w bevestigd in de gespre van de samenstelling v

In hoger beroep spitst c pecten. Centraal staat bij blijkt nogal eens da kan worden gedacht, a tergrond, school of ri is het van belang dat c daartoe een derde lid- gen en het aantal juris de mogelijkheid om i bestaan, die ook even dat de klacht behand later een bepaalde u 'ondeugdelijk' is gew

In dit verband moet r passing is op de tuc van een onpartijdige Tuchtcollege bestaat ding hiervan vereist Onze voorlopige inc roepsbeoefenaren e kelijkheid van de le ook de A-G bij het l *ham J. Wilson v. O* mag naar onze mei twee juristen en dr

17 Brief van mr. A.1  
18 Zie EHRM 23 ju  
19 HvJ EU 19 septe

sprake is van 'een groot patiëntenrisico'. Naar onze mening is hier een ommekeer dringend gewenst. Indien bepaalde klachten werkelijk van belang zijn als signaal van tekortschietende kwaliteit van zorg, zoals in de zaak *Jansen Steur*, dan behoort het niet afhankelijk te zijn van de capaciteit en middelen die de individuele patiënt ter beschikking heeft of een dergelijke klacht ten slotte effectief wordt doorgezet.

## 7 Samenstelling tuchtcolleges

Sinds de invoering van de Wet BIG bestaat het Centraal Tuchtcollege uit drie juristen en twee beroepsbeoefenaren. De toegevoegde waarde van de derde jurist wordt als zeer beperkt ervaren door de tuchtcolleges, terwijl het derde lid-beroepsbeoefenaar als een gemis wordt gezien. Dit is naar voren gekomen in de enquête en is bevestigd in de gesprekken die met de tuchtcolleges zijn gevoerd. Aan wijziging van de samenstelling van het Regionaal Tuchtcollege is geen behoefte gebleken.

In hoger beroep spitst de beoordeling van de klacht zich zelden toe op juridische aspecten. Centraal staat in de regel de beoordeling van de medische toedracht. Daarbij blijkt nogal eens dat over de inhoudelijke beoordeling van de feiten verschillend kan worden gedacht, afhankelijk van de taxatie van de (medische) feiten en de achtergrond, school of richting waaruit de beroepsbeoefenaar afkomstig is. Daarom is het van belang dat de inhoudelijke inbreng zo breed mogelijk is gewaarborgd en daartoe een derde lid-beroepsbeoefenaar aan het Centraal Tuchtcollege toe te voegen en het aantal juristen te verminderen. Het Centraal Tuchtcollege krijgt daarmee de mogelijkheid om in het geval er verschillende inzichten op een bepaald terrein bestaan, die ook evenwichtiger te representeren in de samenstelling van het college dat de klacht behandelt. Dit verkleint ook het risico dat het Centraal Tuchtcollege later een bepaalde uitspraak moet herroepen omdat de inhoudelijke beoordeling 'ondeugdelijk' is geweest.<sup>17</sup>

In dit verband moet rekening worden gehouden met art. 6 EVRM, dat ook van toepassing is op de tuchtrechtelijke procedure.<sup>18</sup> De vraag is of ook aan het vereiste van een onpartijdige en onafhankelijke rechtsgang is voldaan indien het Centraal Tuchtcollege bestaat uit twee juristen en drie beroepsbeoefenaren. De beantwoording hiervan vereist een nadere onderzoek van de jurisprudentie van het EHRM. Onze voorlopige indruk is dat een dergelijke getalsmatige verhouding tussen beroepsbeoefenaren en juristen zich verdraagt met art. 6 EVRM, mits de onafhankelijkheid van de leden-beroepsgenoten voldoende is gewaarborgd. In die zin heeft ook de A-G bij het Hof van Justitie zich uitgelaten in haar conclusie in de zaak *Graham J. Wilson v. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*.<sup>19</sup> In dit verband mag naar onze mening ook worden verdisconteerd dat in een samenstelling van twee juristen en drie beroepsbeoefenaren het voorzitterschap bij een jurist berust

17 Brief van mr. A.H.A. Scholten, *GJ* 2011/8, p. 1001.

18 Zie EHRM 23 juni 1981, *NJ* 1982/602 (*Le Compte, Van Leuven, De Meyere/België*).

19 HvJ EU 19 september 2006, zaak C-506/040.

en, naast de tweede jurist, het college wordt bijgestaan door een rechtsgeleerde secretaris die, zeker in geval van procesrechtelijke vragen, met een adviserende stem aan de beraadslagingen van het college deelneemt.

## 8 De werkingssfeer van de zogenaamde tweede tuchtnorm van art. 47 Wet BIG

Bij de discussie over de reikwijdte van de zogenaamde tweede tuchtnorm van art. 47 Wet BIG moeten twee vragen worden onderscheiden:

1. Dient een BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaar die een bestuurlijke of organisatorische functie vervult (bijvoorbeeld bestuurder of directeur belast met de portefeuille patiëntenzorg) voor zijn handelen tuchtrechtelijk aansprakelijk te kunnen zijn?
2. Dient de mogelijkheid te worden geopend om een tuchtrechtelijke procedure te starten tegen een samenwerkingsverband van BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren (bijvoorbeeld een maatschap)?

Met de beslissing van 19 april 2011<sup>20</sup> is het Centraal Tuchtcollege omgegaan wat betreft de ontvankelijkheid van een klacht over een (BIG-geregistreerd) directeur-patiëntenzorg of vergelijkbare functionarissen.

Toch heeft het Centraal Tuchtcollege in deze nieuwe rechtspraak over de directeur patiëntenzorg nog twee beperkingen aangebracht. Het moet gaan om handelen of nalaten dat 'een voldoende weerslag heeft op het belang van de individuele gezondheidszorg' en het heeft verder toegevoegd dat voorkomen moet worden dat de betrokken geregistreerde beroepsbeoefenaar tuchtrechtelijk aansprakelijk wordt gehouden 'voor keuzes in de bedrijfsvoering waarvoor hem in zijn management-functie in beginsel beleidsvrijheid toekomt, ook al kunnen die keuzes gevolgen hebben voor de individuele gezondheidszorg'.

Wat betreft de restrictie dat bij het verweten handelen sprake moet zijn van 'een voldoende weerslag op het belang van de individuele gezondheidszorg' moet worden opgemerkt dat in de passages uit de wetsgeschiedenis waarnaar het Centraal Tuchtcollege verwijst, niet wordt gesproken van 'voldoende weerslag', maar alleen van 'een weerslag op het belang van de individuele gezondheidszorg'.

De conclusie moet luiden dat voor het criterium dat sprake moet zijn van 'voldoende' weerslag op het belang van de individuele gezondheidszorg geen basis bestaat in de wetsgeschiedenis.<sup>21</sup>

Aan het tuchtrecht ligt ten grondslag het beginsel van individuele verantwoordelijkheid. Ook indien een samenwerkingsverband voorwerp van de klacht is, blijft

<sup>20</sup> CTG 19 april 2011, ECLI:NL:TGZCTG:2011:YG1057, *GJ* 2011/87.

<sup>21</sup> Afgezien daarvan heeft J.C.J. Dute hierover opgemerkt: 'Een heldere koers levert het weerslag-criterium niet op', noot onder CTG 21 maart 2013, *TvGR* 2013/4.

het daarom van belangrijke tuchtrechtelijke relevantie gelaten, wordt een risico gevaar dat de individuele de tuchtrechtspraak ding van de individuele tekortkomingen in goede illustratie da 4 maart 2004 (gry aansprakelijkheid'; wijdte van de indiv

Wij zien nog onvolledige rechtelijke aanspraak met voorbijgaan a voor zijn meerdere veronderstelling d tieve aansprakelij lijke definitie van bij de wisselende worden voldaan.<sup>2</sup> beroepsbeoefena: telijke maatregel soorten hulpverl Een vergelijking aansprakelijkheid Sr kan het vers Een civiele risi fer met een toe daarvoor zal ku verboden rechts sprakelijkheid t het deelnemen In de zorg kan vergelijkbaar v deze bezwaren

- |    |                               |
|----|-------------------------------|
| 22 | Zie M. van Sdu Uitgev         |
| 23 | Anders: A p. 247.             |
| 24 | Zoals in de Wet BIG: t        |
| 25 | J.K.M. Ge 2007-7, p. 2008-200 |

het daarom van belang vast te stellen welke individuele hulpverleners daarin een tuchtrechtelijk relevant aandeel hebben gehad. Indien dat beginsel zou worden losgelaten, wordt een vorm van risicoaansprakelijkheid geïntroduceerd en bestaat het gevaar dat de individuele verantwoordelijkheid 'verdampt'. In de ontwikkeling van de tuchtrechtspraak kan worden geconstateerd dat er een tendens is naar uitbreiding van de individuele verantwoordelijkheid naar medeverantwoordelijkheid voor tekortkomingen in gemeenschappelijk beleid en organisatorische maatregelen. Een goede illustratie daarvan levert de beslissing van het Centraal Tuchtcollege van 4 maart 2004 (gynaecologenmaatschap).<sup>22</sup> Wij zien hierin nog geen 'collectieve aansprakelijkheid',<sup>23</sup> maar de neerslag van een voortschrijdend inzicht in de reikwijdte van de individuele verantwoordelijkheid.

Wij zien nog onvoldoende aanleiding voor de introductie van een collectieve tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van een maatschap of ander samenwerkingsverband met voorbijgaan aan de individuele tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid. Daarvoor zijn meerdere redenen. Bij een wettelijke groepsaansprakelijkheid is de eerste veronderstelling dat sprake is van een groep, waarvan het lidmaatschap de collectieve aansprakelijkheid met zich brengt. Dit rechtsgevolg veronderstelt een duidelijke definitie van een af te bakenen groep.<sup>24</sup> Gevers heeft er reeds op gewezen dat bij de wisselende vormen van samenwerking in de zorg aan dit vereiste niet kan worden voldaan.<sup>25</sup> Meer nog individualiseert de tuchtmaatregel naar de individuele beroepsbeoefenaar. Een groepsmaatregel past minder in het stelsel van tuchtrechtelijke maatregelen, nog daargelaten dat groepen kunnen bestaan uit verschillende soorten hulpverleners, bovendien sommige wel en andere niet BIG-geregistreerd. Een vergelijking met een civiele groepsaansprakelijkheid in de vorm van een risicoaansprakelijkheid van de groep en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van art. 140 Sr kan het verschil met de specifieke tuchtrechtelijke benadering verduidelijken. Een civiele risicoaansprakelijkheid is gericht op compensatie van het slachtoffer met een toedeling van een maatschappelijk risico aan de groep (die zich vaak daarvoor zal kunnen verzekeren). Bij de verboden deelname aan een misdadige of daarvoor zal kunnen verzekeren). Bij de verboden deelname aan een misdadige of strafrechtelijke aansprakelijkheid oplevert, is reeds het oogmerk van het plegen van een misdrijf of het deelnemen aan een openbaar verboden en ontbonden rechtspersoon gegeven. In de zorg kan in het algemeen noch van een dergelijke risicodeling, noch van een vergelijkbaar verwijtbaar oogmerk worden gesproken. Mutatis mutandis gelden deze bezwaren ook voor de introductie van een centrale aansprakelijkheid in het

22 Zie M. van Leusden, H.A.M. Vervest & J.H. Hubben, *Gynaecoloog en tuchtrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2005, p. 62-63 en 293-302.

23 Anders: A. Rube, *Tuchtrecht in de gezondheidszorg: tijd voor verandering*, *TvGR* (37) 2013, p. 247.

24 Zoals in de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2002, zie A.C. de Die, *Tekst en toelichting Wet BIG: editie 2008-2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008, p. 166.

25 J.K.M. Gevers, *De modernisering van het tuchtrecht: kanttekeningen bij het rapport Huls*, *TvGR* 2007-7, p. 516-523, m.n. p. 520. Zie voorts A.C. de Die, *Tekst en toelichting Wet BIG: editie 2008-2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008, p. 163.

tuchtrect, die bij een zorginstelling zou moeten berusten, waaraan wel de lichtere, maar niet de zwaardere tuchtmaatregelen kunnen worden opgelegd, en waarvoor de normstelling geheel opgaat in de kwaliteitsnormering van de Kwz. De in die wet voorziene maatregelen zijn meer toegesneden op de collectieve benadering via instellingen. Vooralsnog bieden de voorgestelde mogelijkheden tot uitbreiding en herformulering van de klacht voldoende mogelijkheden om ook medebehandelaars in de tuchtklacht te betrekken en zo ieders verantwoordelijkheid in samenwerkingsverband, respectievelijk zorgketen te beoordelen. Daarbij zien wij ruimte in het begrip 'voorwaardelijk opzet' om een indirecte betrokkenheid en verantwoordelijkheid tuchtrectelijk te beoordelen, op de wijze waarop dit in het strafrecht gebeurt. Met die benadering komt een einde aan de onbevredigende situatie dat leden van het samenwerkingsverband tegen wie de aanvankelijke klacht niet is gericht, vrijuit gaan.

Daarnaast is het naar onze mening gewenst om de zogenaamde tweede tuchtnorm van art. 47 Wet BIG te herformuleren, zodat buiten twijfel is dat die norm ook betrekking heeft op organisatorische samenwerking en afstemming door BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren, ook als er geen sprake is van een directe hulpverleningsrelatie met de betrokken patiënt.

Wij stellen voor het restcriterium van de Advocatenwet over te nemen, hetgeen betekent dat een BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaar (ook) aan het tuchtrect zal zijn onderworpen in geval van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk beroepsbeoefenaar niet betaamt.<sup>26</sup> Een dergelijk systeem wordt wel aangeduid als ongedeeld tuchtrect en bestaat onder andere ook op het terrein van het notariaat.<sup>27</sup>

Als de meest eenvoudige oplossing om art. 47 Wet BIG bij de tijd te brengen, stellen wij voor om de tekst 'enig handelen of nalaten in strijd met het belang van een goede individuele gezondheidszorg' (art. 47 lid 2 sub b Wet BIG) te vervangen door: 'enig handelen of nalaten dat niet betaamt in een behoorlijke uitoefening van het beroep'.

Met deze toevoeging wordt naar onze mening bereikt dat klachten waarbij gereede twijfel bestaat over gebrek aan professionele kwaliteit en zorgvuldigheid, ook zonder dat sprake is van directe patiëntenzorg, aan de tuchtrecter kunnen worden voorgelegd. Daarmee is buiten discussie dat een BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaar die een bestuurlijke of organisatorische functie vervult (bijvoorbeeld bestuurder of directeur belast met de portefeuille patiëntenzorg) voor zijn handelen

26 De ontvankelijkheidsdiscussie zoals die aan de orde is gekomen in Tuchtcollege Zwolle 15 november 2013 en Tuchtcollege Den Haag 29 oktober 2013, *GJ* 2014/6 en 3 (m.nt. J.H. Hubben) hoeft zich dan niet meer voor te doen.

27 Art. 98 lid 1 Wna luidt als volgt: 'Notarissen en kandidaat-notarissen zijn aan tuchtrectspraak onderworpen terzake van enig handelen of nalaten in strijd met hetzij enige bij of krachtens deze wet gegeven bepaling of een op deze wet berustende verordening, hetzij met de zorg die zij als notarissen of kandidaat-notarissen behoren te betrachten ten opzichte van degene te wier behoefte zij optreden en ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk notaris of kandidaat-notaris niet betaamt.'

tuchtrectelijk aanspraken bestuurder of manager ontstaan, overtuigt nie consequentie van het fe van een wettelijk besch

Bij de herziening van d heid' te worden gesch moeten tuchtrectelijk delen of nalaten dat ee omstandigheden ook h de recente jurispruden kinderporno in voorra in te huren om bij zijn te laten steken.<sup>28</sup>

Wat betreft de mogeli samenwerkingsverbar een maatschap) bevel voegdheid van het tuc weg kunnen, onder h verantwoordelijkheid worden betrokken teg een belangrijke schak

Het overzicht van jur wettigt de conclusie waarschuwing, de m De verwijtbaarheid aan het opleggen van tuchtcolleges die wa is van verwijtbaar ge

Op grond daarvan hu uit te voeren jurispr

28 RTC Den Haag 25 ber 2013, *GJ* 2014

29 Zie bijv. de beslis tuchtcollege 'vols maatregel ingevo een zakelijke tere daarop een stemp

30 *Kamerstukken II* van de brief van naren in de indiv

tuchtrechtelijk aansprakelijk kan zijn. Het bezwaar dat een niet-BIG-geregistreerd bestuurder of manager niet onder het tuchtrecht valt en daarmee ongelijkheid zou ontstaan, overtuigt niet. Die tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid is immers de consequentie van het feit dat de bestuurder zich in zijn functie-uitoefening bedient van een wettelijk beschermde titel die valt onder het regime van art. 3 Wet BIG.

Bij de herziening van de toetsingsnorm dienen tevens de woorden 'in die hoedanigheid' te worden geschrapt. Een arts en andere geregistreerde beroepsbeoefenaren moeten tuchtrechtelijk kunnen worden getoetst in het geval sprake is van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk beroepsbeoefenaar niet betaamt. Dat kan onder omstandigheden ook handelen zijn dat in de privésfeer plaatsvindt. Voorbeelden in de recente jurisprudentie zijn de kinderverpleegkundige die een grote hoeveelheid kinderporno in voorraad heeft of de arts die zich niet ontziet om enkele verslaafden in te huren om bij zijn afwezigheid het huis, waarin zijn echtgenote slaapt, in brand te laten steken.<sup>28</sup>

Wat betreft de mogelijkheid om een tuchtrechtelijke procedure te starten tegen een samenwerkingsverband van BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren (bijvoorbeeld een maatschap) bevelen wij aan eerst ervaring op te doen met de voorgestelde bevoegdheid van het tuchtcollege om de klacht aan te vullen of te wijzigen. Langs die weg kunnen, onder handhaving van het beginsel van individuele tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid, ook die beroepsbeoefenaren in de tuchtrechtelijke procedure worden betrokken tegen wie de aanvankelijke klacht niet is ingediend, maar die wel een belangrijke schakel in de toedracht hebben gevormd.

Het overzicht van jurisprudentie dat wij hebben opgenomen in het evaluatierapport, wettigt de conclusie dat het beleid van de tuchtcolleges bij het opleggen van een waarschuwing, de meest frequent opgelegde maatregel, onvoldoende consistent is. De verwijtbaarheid van het professioneel handelen wordt immers met regelmaat aan het opleggen van een waarschuwing ten grondslag gelegd, terwijl minister en tuchtcolleges die waarschuwing kwalificeren als een maatregel waarbij geen sprake is van verwijtbaar gedrag.<sup>29,30</sup>

Op grond daarvan hebben wij aanbevolen dat de tuchtcolleges, aan de hand van een uit te voeren jurisprudentieonderzoek, het beleid inzake het opleggen en motiveren

28 RTC Den Haag 29 oktober 2013, *GJ* 2014/3 (*Kinderverpleegkundige*) en RTC Zwolle 15 november 2013, *GJ* 2014/6 m.nt. J.H. Hubben (*Brandstichting*).

29 Zie bijv. de beslissing van RTG Zwolle 17 mei 2013, *ECLI:NL:TGZRZWO:2013:YG2906*: het tuchtcollege 'volstaat dan ook met een waarschuwing en tekent daarbij aan dat een dergelijke maatregel ingevolge de memorie van toelichting, Kamerstukken II 1985/86, 19522, nr. 3, p. 76, een zakelijke terechtwijzing is die de onjuistheid van een handelwijze naar voren brengt zonder daarop een stempel van laakbaarheid te drukken'.

30 *Kamerstukken II* 2011/12, 33000 XVI, 168 (verslag van een schriftelijk overleg naar aanleiding van de brief van de minister van VWS van 1 maart 2012 inzake tuchtrecht voor beroepsbeoefenaren in de individuele gezondheidszorg).

van maatregelen verhelderen door criteria en normen op te stellen, vergelijkbaar met de werkwijze zoals die op het terrein van de straftoemeting bestaat. Ook voor het draagvlak voor het tuchtrecht onder beroepsbeoefenaren is deze transparantie van belang. Daarbij komt dat sinds 1 juni 2012 aan het opleggen van een berisping verstrekende publicitaire gevolgen voor de beroepsbeoefenaar worden verbonden, die achterwege blijven bij het opleggen van een waarschuwing.

In het kader van de hanteerbaarheid verdient ook de regeling van het toezicht de aandacht. Aangenomen wordt dat de voorwaarden die kunnen worden opgelegd bij een schorsing beogen om de betrokken beroepsbeoefenaar de kans te geven om een bepaalde situatie op te heffen of te verbeteren. Het meest voor de hand liggende voorbeeld hiervan is het volgen van aanvullende scholing. Daarnaast komt regelmatig voor de voorwaarde dat de betrokken beroepsbeoefenaar zich gedurende de proeftijd niet schuldig maakt aan nader door het tuchtcollege in de beslissing genoemde gedragingen, bijvoorbeeld seksuele intimiteiten. Het toezicht op de naleving hiervan – en meer in het algemeen op de tenuitvoerlegging van tuchtrechtelijke uitspraken – is echter nog steeds niet goed geregeld. Ook de tuchtcolleges hebben gewezen op deze leemte in het toezicht op de tenuitvoerlegging. Dit heeft tot gevolg dat uitspraken van de tuchtrechter in de praktijk aan kracht verliezen. Daarbij past het voornemen van de minister de wet aan te passen, zodat het tuchtrecht ook tijdens een opgelegde tuchtrechtelijke schorsing van toepassing is.<sup>31</sup> Wij bevelen aan het toezicht op de naleving van de voorwaardelijke schorsing, de schorsing en de ontzegging ondubbelzinnig bij wet op te dragen aan de IGZ. Dat geeft de IGZ ook de vereiste basis om – zoals de minister heeft aangekondigd in de kabinetsreactie op de onderzoeksrapporten IGZ – ‘beroepsbeoefenaren die handelen in strijd met een opgelegde schorsing aan te pakken, bijvoorbeeld via bestuursrechtelijke handhaving’.<sup>32</sup> De door de minister geopperde mogelijkheid om de IGZ ‘nog voordat een tucht- of strafzaak is gestart’ de mogelijkheid te geven ‘direct een beroepsverbod’ op te leggen, stuit bij de IGZ op bezwaren.

Die bezwaren zijn terecht. Gezien het ingrijpende karakter van een dergelijke maatregel behoort die te worden voorbehouden aan de rechter, zodat de procedure met de vereiste rechtswaarborgen is omgeven. In dat verband heeft de minister ook aangekondigd om de tuchtrechter de bevoegdheid te geven om te bepalen dat in geval van ontzegging van de bevoegdheid de betrokken beroepsbeoefenaar ook niet meer in opdracht van een BIG-geregistreerde voorbehouden handelingen mag uitvoeren.

Bij de uitbreiding van het arsenaal aan maatregelen past het voornemen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om het tuchtcollege de bevoegdheid te geven om een beroepsbeoefenaar direct te schorsen bij wijze van voorlopige voorziening, wanneer sprake is van een ernstig vermoeden van handelen of nalaten

waardoor het volksge worden geschaad.<sup>33</sup> V ingrijpend verzoek aa bepaald dat deze voor tuchtprocedure die bi van verval van de v als bedoeld in art. 6: mening de rechtsposi tot een bestuursrecht fenaar slechts een re

## 9 Conclusie

Op veel onderdelen geldt zowel vanuit l beklaagde en de tuc van kwaliteitsinstru

Wij stellen voor de vorderen dat mind gemaakt:

- de mogelijkheid
- het zo nodig be
- de mogelijkheid
- de mogelijkhe beslissing.

Daarnaast is het n aan het tuchtcolleg is (wettelijke) inst verfijnen, ter bevo

- de ondersteun
- de mogelijkhe
- de vergroting
  - het indier
  - het overn
  - het gebru

31 Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 16 juli 2013 (kenmerk 132681-106928 – MEVA).

32 Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 15 februari 2013, m.n. par. 1.2 (kenmerk MC-U-3154798).

33 Brief van de r – MEVA).

34 J. Legemate, Anders: A.C. indiening van



waardoor het volksgezondheidsbelang ernstig wordt geschaad of ernstig dreigt te worden geschaad.<sup>33</sup> Wij menen dat de bevoegdheid tot het doen van een dergelijk ingrijpend verzoek aan de IGZ moet worden voorbehouden. Daarbij dient te worden bepaald dat deze voorlopige voorziening in beginsel geschiedt voor de duur van de tuchtprocedure die binnen twee weken aanhangig moet worden gemaakt op straffe van verval van de voorziening en die het karakter heeft van een spoedprocedure als bedoeld in art. 65 lid 6 Wet BIG. Deze voorlopige voorziening zou naar onze mening de rechtspositie van de beroepsbeoefenaar eerder versterken dan dat de IGZ tot een bestuursrechtelijke maatregel wordt gedwongen, met voor de beroepsbeoefenaar slechts een rechtsingang via een ongespecialiseerde rechter.<sup>34</sup>

## 9 Conclusie

Op veel onderdelen is het huidige medisch tuchtrecht niet goed hanteerbaar. Dat geldt zowel vanuit het perspectief van de klager als vanuit het perspectief van de beklagde en de tuchtrechter. Daardoor kan het tuchtrecht onvoldoende de functie van kwaliteitsinstrument vervullen.

Wij stellen voor de volgende instrumenten in de Wet BIG op te nemen om te bevorderen dat minder lichte (bagatel)zaken bij het tuchtcollege aanhangig worden gemaakt:

- de mogelijkheid van verwijzing naar (andere) klachteninstanties;
- het zo nodig betrekken van klachteninstanties bij de beoordeling;
- de mogelijkheid tot wijziging en uitbreiding van de klacht;
- de mogelijkheid van eenvoudige afdoening door middel van een voorzittersbeslissing.

Daarnaast is het nodig om te stimuleren dat juist de relatief zwaardere zaken wel aan het tuchtcollege worden voorgelegd. Ook in dat opzicht menen wij dat het nodig is (wettelijke) instrumenten in het leven te roepen of bestaand instrumentarium te verfijnen, ter bevordering van:

- de ondersteuning van klager bij de tuchtprocedure;
- de mogelijkheid van kostenvergoeding voor klager;
- de vergroting van de rol van de IGZ als klager in tuchtzaken:
  - het indienen van klachten;
  - het overnemen van klachten;
  - het gebruik van de bevoegdheid om hoger beroep in te stellen.

33 Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 16 juli 2013 (kenmerk 132681-106928 – MEVA).

34 J. Legemate, *Verantwoordelijkheid nemen voor kwaliteit*, Vrije Universiteit Amsterdam 2009. Anders: A.C. Hendriks, Moet de medische tuchtrechter artsen kunnen schorsen direct na het indienen van een klacht?, *AA* 2010-1, p. 23-24.

Voor het onderscheid tussen lichte en zwaardere zaken kan worden aangesloten bij art. 4a Kwz. Indien uit de inhoud van de klacht blijkt dat sprake is van een (mogelijke) calamiteit in de zin van die bepaling, kan in ieder geval niet worden gesproken van een lichte klacht.

Onze conclusie is dat fundamentele maatregelen geboden zijn om te zorgen dat het tuchtrecht zijn kerntaken – effectief repressief optreden en bijdragen aan de normontwikkeling – beter kan vervullen en hanteerbaar blijft. Zonder die maatregelen dreigt het tuchtrecht zichzelf te overleven. Om dat te voorkomen is vereist dat de tuchtcolleges aanvullende instrumenten ter beschikking krijgen om de relatief lichte klachten op andere wijze af te wikkelen dan de wet thans mogelijk maakt. Daarnaast zijn maatregelen nodig om te bevorderen dat, meer dan thans het geval is, relatief zwaardere zaken bij de tuchtcolleges aanhangig worden gemaakt. Daarnaast is aanpassing van de tuchtrechtelijke toetsingsnorm dringend geboden. De huidige norm is een atavisme.

## Hanteerbaarheid

*F. Brandsma, J.E. Jan.*

### 1 Inleiding

Narcissus keek in eer  
zelf. Hij had geen tre  
van zijn plaats aan de  
verlaten, bloeide een  
staat nog altijd graag  
dus mooi, maar ze is  
willekeurige koe. Die

Deze bijdrage bevat  
onderzoek dat de se  
privaatrecht' heeft  
neemt aan dit onder  
tische en dus willek  
periode enigszins v  
Smit vertrok in 201  
Jansen kwam begi  
proefschrift, maar c

Het 'hanteerbare' c  
gen van het huidige  
grondslagen van de  
gezocht wordt via  
Europese vermoge  
minder de hanteer  
de hanteerbaarheid  
zoals die blijkt uit  
ringen die zijn op  
de hanteerbaarheid  
oog op de toekomst

- 1 Reijntjes schrij  
terlijke uitspra  
laatste hand a  
schrift over he  
teerbare uitga
- 2 Het niet-'hant